

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

L'aide sociale sous forme contractuelle

Versailles, Philippe

Published in:

Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat

Publication date:

2006

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Versailles, P 2006, L'aide sociale sous forme contractuelle: le contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale, le contrat de travail et le contrat d'hébergement. Dans HO Hubert, M Bodart & X Dijon (eds), *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat*. Droit en mouvement, La Charte, Bruxelles, p. 51-91.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**L'AIDE SOCIALE SOUS FORME CONTRACTUELLE : LE
CONTRAT CONTENANT UN PROJET INDIVIDUALISE
D'INTEGRATION SOCIALE, LE CONTRAT DE TRAVAIL
ET LE CONTRAT D'HEBERGEMENT**

par

Philippe VERSAILLES

**Chercheur au Centre Droits fondamentaux & Lien social,
Avocat au Barreau de Namur**

INTRODUCTION

Le centre public d'action sociale est le spécialiste de l'action sociale qui développe les méthodes de travail social les plus adaptées. Il est également une autorité administrative qui détient un pouvoir discrétionnaire d'appréciation et de décision.

Son premier rôle le conduit à réserver une place de premier plan à l'ayant droit. Celui-ci est appelé à devenir un acteur du processus d'aide dont l'objectif vise son émancipation personnelle et sociale. Sa collaboration est donc requise et l'aide tient compte dans la mesure du possible de ses choix.

Sa seconde nature l'amène à exercer son *imperium* de manière discrétionnaire et à prendre des décisions qui constituent, pour l'intéressé, un acte administratif créateur de droits, qui s'impose à lui, et que le CPAS doit pouvoir modifier en fonction de l'évolution de la situation.

Comment concilier le rôle actif dévolu à l'ayant droit et le pouvoir unilatéral de décision du CPAS ? Comment intégrer le premier dans le processus décisionnel par lequel le second arrête l'aide à lui apporter ?

Le recours à un contrat, par lequel CPAS et ayant droit définiraient ensemble les modalités de l'aide à allouer, apporte-t-il une réponse utile à cette question ? C'est l'objet du chapitre 1^{er}.

Le chapitre 2 examine le régime du contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale tel que prévu par la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.⁵⁶

Le projet individualisé est un outil de travail social. La loi l'a érigé en méthode incontournable et l'a imposé aux CPAS comme aux ayants droit. Dans l'exercice de sa mission légale, le CPAS doit apporter l'aide la plus appropriée. Il doit en conséquence pouvoir modifier les modalités d'utilisation de cet outil en fonction des besoins.

Cependant, la loi enchâsse cet outil de travail social dans la figure juridique du contrat, ce qui n'est pas sans conséquence. Qu'en est-il de la liberté de consentement dans les cas où le contrat est obligatoire, ou lorsque le CPAS estime nécessaire d'en modifier les clauses pour les adapter à l'évolution de la situation ? Quelle sera pour l'intéressé l'incidence de son refus de contracter ? Comment la poursuite du contrat sera-t-elle affectée par la

⁵⁶ Ci-après « loi 2002 ».

décision du CPAS de retirer le revenu d'intégration auquel était assorti le projet individualisé ?

Comment concilier le *ius variandi* auquel le CPAS doit pouvoir recourir pour garantir l'aide la plus appropriée, avec les principes élémentaires du droit des contrats, particulièrement la liberté contractuelle et le consensualisme ?

L'examen de ces questions illustrera la difficile recherche de la nature du contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale : est-il un contrat juridique ? Un contrat administratif ? Crée-t-il un cadre juridique nouveau, générateur de droits et d'obligations supplémentaires à ceux que prévoient déjà les lois du 8 juillet 1976 organique des CPAS⁵⁷ et du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale ?

Les chapitres 3 et 4 envisagent deux hypothèses particulières de contrats utilisés par le CPAS pour mettre en œuvre l'aide sociale accordée : le contrat formalisant l'octroi de l'aide sous la forme d'une mise au travail, et sous la forme d'une mise à disposition d'un logement. On distinguera deux régimes contractuels disponibles, en interrogeant l'articulation - et la cohérence - entre le pouvoir discrétionnaire de décision du CPAS dans l'exercice de sa mission légale et les principes fondamentaux du droit des contrats.

CHAPITRE 1 - LE CONTRAT COMME FORME D'AIDE SOCIALE

SECTION 1 - LE CPAS EST LE SPECIALISTE DE L'AIDE SOCIALE

Le centre public d'action sociale assure un service public fondamental à la population. Il a pour mission de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine (art. 1^{er}, loi 1976) et d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité (art. 57, § 1^{er}, loi 1976).

La loi organique des CPAS du 8 juillet 1976 définit les objectifs assignés à l'aide sociale au sens large, elle précise les méthodes à utiliser par les CPAS, et fixe la procédure à suivre.

La loi définit d'abord les objectifs de l'intervention du CPAS et les caractéristiques fondamentales de l'aide à allouer. Celle-ci doit permettre aux personnes et aux familles de surmonter ou d'améliorer les situations critiques dans lesquelles elles se trouvent (art. 47, loi 1976), elle doit

amener la personne à vaincre elle-même progressivement ses difficultés (art. 60, § 4, loi 1976). L'aide est, selon le cas, palliative, curative ou préventive, matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique (art. 57, § 1^{er}, loi 1976). Elle respecte les convictions idéologiques, philosophiques ou religieuses des intéressés (art. 59, loi 1976).

La loi précise ensuite les règles directrices de la méthode de travail social à développer. Le CPAS poursuit sa mission grâce à un personnel assermenté (art. 44, loi 1976) et formé pour mettre en œuvre les méthodes de travail social les plus adaptées (art. 59, loi 1976). Le travailleur social réalise les enquêtes préparatoires aux décisions à prendre, fournit la documentation et les conseils et assure la guidance sociale (art. 47, loi 1976). Ce travail social conduit le CPAS à élaborer un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide, et l'amène à définir les moyens les plus appropriés d'y faire face (art. 60, § 1^{er}, al. 1^{er}, loi 1976).

Elle fixe enfin les règles de procédure, tant dans la phase administrative (l'introduction de la demande, l'instruction et l'enquête sociale, l'audition préalable du demandeur, la décision écrite et motivée), que judiciaire.

Une fois l'objectif général énoncé, le cadre méthodologique et procédural fixé, la loi laisse à chaque CPAS le soin de définir lui-même la nature, le contenu et l'ampleur de l'aide à allouer. Il décide discrétionnairement de l'octroi, la modification, le retrait ou la récupération de l'aide, tant dans son principe que dans ses modalités. Il jouit du privilège du préalable : sa décision est exécutoire et le recours judiciaire non suspensif (art. 71, al. 4, loi 1976, art. 47, § 3, loi 2002).

SECTION 2 - LA PLACE DU BENEFICIAIRE DE L'AIDE SOCIALE

On le voit, le CPAS présente deux visages. Il est le spécialiste de l'action sociale et développe les méthodes de travail social les plus adaptées. Il est également une autorité administrative et détient un pouvoir discrétionnaire d'appréciation et de décision.

§ 1 - L'objectif d'émancipation sociale

Quelle place cette conception de l'aide sociale laisse-t-elle à son destinataire ? La loi le rend-il acteur, aux côtés du CPAS, du travail social nécessaire à l'élaboration, la définition et l'évaluation de l'aide mise en place ? Ou bien est-il le destinataire d'une décision administrative prise pour lui par l'autorité compétente ?

⁵⁷ Ci-après « loi 1976 ».

La question est essentielle, car l'économie générale de la loi organique de 1976 vise à permettre aux bénéficiaires de l'aide sociale d'accéder à une autonomie et une maîtrise optimales de leurs conditions de vie. Cela participe du respect de leur dignité humaine, et le rôle du CPAS est de les y accompagner en leur fournissant toute aide, renseignements et conseils utiles à se libérer des situations d'assistance.⁵⁸

Les législations relatives à l'aide sociale au sens large imposent à l'ayant droit de collaborer à l'examen de sa demande, elles précisent que l'aide est définie en concertation avec lui, et lui assurent la prise en compte de son libre choix dans certains aspects de celle-ci.

A. - La collaboration du demandeur

L'instruction de la demande exige la collaboration du demandeur. Il doit fournir tout renseignement utile sur sa situation et informer le centre de tout élément nouveau susceptible d'avoir une répercussion sur l'aide octroyée (art. 60, § 1^{er}, al. 2, loi 1976, art. 19 et 22, § 1^{er}, al. 2, loi 2002). Conformément aux principes généraux de la procédure civile, il participe à la charge de la preuve des conditions d'octroi de l'aide sollicitée (art. 870, du Code judiciaire).

En ce sens, il se soumet aux exigences procédurales qui permettent au CPAS de remplir sa mission. Il alimente le CPAS des informations nécessaires à sa décision. Le défaut de collaboration entraîne un refus d'aide, non parce qu'une condition d'octroi ne serait pas remplie, mais parce que le demandeur empêche le CPAS d'instruire utilement sa demande et de vérifier la réunion des conditions d'octroi.

B. - La concertation avec le demandeur

La mise en œuvre du droit à l'intégration sociale se fait en concertation avec le demandeur.

⁵⁸ Les travaux préparatoires de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale n'ont pas manqué de rappeler que l'objectif est de promouvoir, au travers de l'intégration sociale, l'acquisition de l'autonomie financière, professionnelle et sociale : « Sur le plan des principes, la loi de 1974 (lire la loi du 7 août 1974 instituant le minimum de moyens d'existence) est dépassée. Elle accorde en effet une place centrale à l'aide financière ; or, si l'aide financière reste indispensable, elle ne constitue plus, dans bien des cas, un instrument suffisant de réinsertion des personnes les plus démunies. (...) Chacun doit pouvoir trouver sa place dans notre société, contribuer solidairement à son développement et se voir garantir un droit à l'émancipation personnelle ». Projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2001-2002, n° 1603/001, p. 4.

Les travaux préparatoires de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale précisent que le choix du mode de concrétisation du droit à l'intégration sociale doit être posé en concertation⁵⁹ ou en dialogue⁶⁰ avec l'intéressé. De même, le projet individualisé d'intégration sociale visé aux articles 11 et 13, § 2, de la loi, est préparé par le travailleur social chargé du dossier, en concertation avec le demandeur et est formalisé dans un contrat (art. 10 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale⁶¹).

Les notions de concertation et de dialogue sont évidemment imprécises : elles appellent à tout le moins le débat et l'échange de vue, mais n'imposent pas l'accord ni ne garantissent au demandeur d'être véritablement acteur. Le choix de l'aide à allouer relève *in fine* du pouvoir d'appréciation du CPAS, dont c'est la mission légale.

C. - Le libre choix du demandeur

Un espace de liberté est encore reconnu par la loi au demandeur quant au choix de certaines modalités de l'aide, que le CPAS est tenu de prendre en considération.

La loi oblige le CPAS à tenir compte du libre choix de l'intéressé, qui s'exprime dans divers domaines : le choix d'une maison de repos, d'un hôpital, d'un médecin, de l'organisme d'assurance maladie-invalidité, du combustible pour se chauffer. Ce choix comprend également, en principe, la recherche d'autonomie ou la décision de vivre seul, la liberté d'aller et de venir, le choix d'une commune où résider.

L'intéressé peut choisir le tiers à qui confier sa guidance psychosociale, morale ou éducative, pour autant que celle-ci permette d'atteindre l'objectif fixé par l'article 60, § 4, de la loi de 1976 qui vise à lui permettre de vaincre lui-même progressivement ses difficultés. Il peut encore choisir les personnes, établissements ou services avec lesquels le CPAS pourra collaborer, pour autant qu'ils disposent des moyens nécessaires pour réaliser les diverses solutions qui s'imposent au sens de l'article 61, al. 1^{er},⁶² de la même loi.

⁵⁹ Exposé des motifs, p. 12.

⁶⁰ Exposé des motifs, p. 19.

⁶¹ Ci-après « AR 2002 ».

⁶² Selon le Conseil d'Etat, le principe du libre choix énoncé par l'article 61 procède du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine qui, en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976, doit constituer le fondement de toute aide dispensée par le CPAS. Cette disposition doit être interprétée comme garantissant le libre choix de l'intéressé

Mais la prise en compte de ce choix est fonction des possibilités financières et humaines dont dispose le CPAS (art. 13, AR 2002). De même, le projet individualisé d'intégration sociale s'appuie sur les aspirations, aptitudes, qualifications et besoins de la personne concernée, mais à nouveau compte tenu des possibilités du centre (11, § 1^{er}, al. 2, loi 2002).

§ 2 - Un destinataire ou un acteur de l'aide sociale ?

On le voit, le bénéficiaire de l'aide sociale est davantage perçu par la loi sous sa qualité de destinataire d'un acte administratif individuel créateur de droits en son chef, que comme un véritable acteur du processus d'élaboration de cette aide.

Le CPAS décide donc seul, au terme du travail social réalisé par lui, lequel a pris en compte en tout ou en partie les choix exprimés par l'intéressé, et en fonction des moyens qui lui sont disponibles.

Même la place laissée à l'intéressé dans l'élaboration de l'aide à lui apporter est celle que le CPAS décidera, et qu'il jugera appropriée à la lumière du travail social mis en œuvre.

Là encore où le destinataire de l'intervention du CPAS peut prendre l'initiative en saisissant celui-ci d'une demande, le centre reste seul maître de la qualification juridique à lui réserver et, plus encore, de la nature de l'aide la plus appropriée à y répondre.⁶³

Là enfin où il peut en être tenu compte, le libre choix du demandeur dans les modalités de concrétisation de certains aspects de l'aide demeure en réalité davantage une caractéristique de l'intervention que décide discrétionnairement le CPAS (une aide qui respecte dans la mesure du possible le libre choix de l'intéressé), qu'un élément constitutif de la définition même cette aide (une aide construite sur le libre choix de l'intéressé).

Comment alors soutenir l'acquisition de l'autonomie personnelle et favoriser l'intégration sociale, si la décision d'octroi de l'aide nécessaire à

.../...

dans tous les cas où, pour remplir sa mission, le CPAS a recours, notamment, à la collaboration de personnes ou d'organismes de droit privé avec lesquels il conclut une convention : C.E., 17 février 1997, n° 64.554, *Pas.*, 1997, IV, p. 6.

⁶³ L'intéressé détient sans doute encore un relatif contrôle sur le déroulement de la procédure administrative et les décisions prises par le CPAS, mais celui-ci s'exerce *a posteriori* par la saisine du pouvoir judiciaire.

cette fin est unilatéralement décidée par une autorité extérieure, avec laquelle l'intéressé doit certes collaborer, mais à qui revient le pouvoir de décision ?

Comment conjuguer la nécessaire participation de l'ayant droit dans la construction de son émancipation sociale, qui constitue l'objectif ultime du CPAS, avec l'imperium que celui-ci tire de sa qualité d'autorité administrative et qui l'habilite à décider seul ?

Pour reprendre la question initiale, le recours à un contrat, par lequel CPAS et ayant droit définiraient ensemble les modalités de l'aide allouée par le premier au second, apporte-t-il une réponse utile à cette question ?

§ 3 - Le recours au contrat comme forme d'aide

L'aide sociale est individualisée et multiforme. Le CPAS peut notamment décider que l'aide qu'il alloue nécessitera la conclusion d'un contrat. On retiendra pour les besoins de cette contribution deux illustrations tirées de la pratique des CPAS, en matière de mise au travail et de logement.

La décision qui alloue une aide sous la forme d'une mise au travail peut prendre la forme de la conclusion d'un contrat qui précise les modalités d'accès, d'exécution et de rémunération de ce travail. Le CPAS proposera un contrat de travail classique (notamment dans le cadre des articles 60 et 61 de la loi du 8 juillet 1976), ou optera pour ce que certains appellent un contrat d'insertion socioprofessionnelle.

La décision qui alloue une aide sous la forme d'une mise à disposition d'un logement peut prendre la forme de la conclusion d'un contrat qui précise les modalités d'accès, de jouissance et de rétribution de ce logement. Le CPAS proposera, s'il s'agit d'un bien de son domaine, un contrat de bail classique (tel que prévu par la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer), ou préférera parfois ce qu'on qualifie de contrat d'hébergement précaire.

Dans cette optique, le contrat est l'instrument d'opérationnalisation de l'aide unilatéralement décidée par le CPAS.

Cependant, le recours au contrat, entendu comme forme d'aide sociale au sens large, a été considérablement étendu par la loi concernant le droit à l'intégration sociale du 26 mai 2002. Il est présenté comme l'essence même de l'aide. L'objectif de celle-ci deviendrait notamment de permettre à son

bénéficiaire d'intégrer un mode contractuel de relation avec des tiers, qui lui garantirait un lieu où exercer sa liberté et sa responsabilité.⁶⁴

CHAPITRE 2 - LE CONTRAT CONTENANT UN PROJET INDIVIDUALISE D'INTEGRATION SOCIALE

L'octroi et le maintien du revenu d'intégration peuvent être assortis d'un projet individualisé d'intégration sociale (art. 11, § 1^{er}, al. 1^{er}, loi 2002), lequel fait l'objet d'un contrat écrit conclu entre la personne concernée et le centre⁶⁵ (art. 11, § 3, al. 1^{er}, loi 2002).

Les commentaires qui suivent, consacrés au contrat visé aux dispositions précitées, sont entièrement transposables à l'examen du contrat auquel, par une décision expresse, le CPAS peut assortir l'aide sociale financière qu'il alloue en application de l'article 60, § 3, al. 2, de la loi du 8 juillet 1976.⁶⁶

SECTION 1 - UNE CONDITION D'OCTROI SUPPLEMENTAIRE

§ 1 - Les textes

La conclusion d'un contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale est obligatoire dans les hypothèses visées à l'article 11, § 2 de la loi du 26 mai 2002 : d'une part lorsque le centre accepte, sur la base de motifs d'équité, qu'en vue d'une augmentation de ses possibilités d'insertion professionnelle, la personne concernée entame, reprenne ou continue des études de plein exercice dans un établissement d'enseignement agréé, organisé ou subventionné par les communautés, d'autre part lorsqu'il s'agit d'un projet individualisé d'intégration sociale menant, dans une période déterminée, à un contrat de travail, tel que visé à l'article 6, § 2. La

⁶⁴ Pour de premiers développements qui interrogent la pertinence de cet objectif : N. BERNARD, « le contrat d'intégration sociale comme matérialisation paradigmatique des "obligations correspondantes" de l'article 23 de la Constitution ? », in H. DUMONT, F. OST et S. VAN DROOGENBROECK, (dir.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme ?*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 99 ; S. GILSON, M. GLORIEUX, « le droit à l'intégration sociale comme première figure emblématique de l'Etat social actif, quelques commentaires de la loi du 26 mai 2002 », in P. VIELLE, Ph. POCHET et I. CASSIERS, (dir.), *L'Etat social actif, vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2005.

⁶⁵ Ce contrat est tour à tour baptisé par la loi de « contrat d'intégration sociale » (art. 6, § 3), « contrat concernant un projet individualisé d'intégration sociale » (art. 11, § 3, al. 2) ou encore « contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale » (art. 11 et 13, § 2).

⁶⁶ Modifié en ce sens par l'article 58 de la loi du 26 mai 2002, l'article 60, § 3, al. 2 de la loi organique énonce que l'aide financière peut être liée, par décision du centre, aux conditions énoncées aux articles 3, 5^o et 6^o, 4, 11 et 13 de la loi du 26 mai 2002.

conclusion d'un tel contrat est également obligatoire soit à la demande de l'intéressé lui-même, soit l'initiative du CPAS (art. 11, § 1^{er}, al. 1^{er}, loi 2002).⁶⁷

§ 2 - L'arrêt du 14 janvier 2004 de la Cour d'arbitrage

Dans son arrêt du 14 janvier 2004 (n° 5/2004),⁶⁸ la Cour d'arbitrage précise que dans ces hypothèses, le contrat s'analyse comme une condition d'octroi supplémentaire à l'obtention du revenu d'intégration pour les personnes à qui il est imposé (B. 14.2).

Selon la Cour, il n'existe pas de discrimination entre la personne qui se voit imposer un projet individualisé d'intégration sociale et la personne qui bénéficie d'un revenu d'intégration sans un tel projet. La Cour estime que la loi du 26 mai 2002, en ses articles 6 et 11, donne des garanties suffisantes pour éviter que ce contrat n'impose des charges trop importantes et n'aboutisse à exclure indûment un demandeur : le projet individualisé d'intégration sociale s'appuie sur les aspirations, aptitudes, qualifications et besoins du demandeur, il doit respecter une juste proportionnalité entre les exigences et l'aide accordée, un ou des tiers peuvent être parties au contrat, le demandeur a le droit de se faire assister et le droit d'être entendu, il dispose d'un délai de réflexion de cinq jours et peut au besoin introduire un recours judiciaire. Compte tenu de ces garanties, conclut la Cour d'arbitrage, la mesure apparaît pertinente et proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi, « particulièrement à l'égard des catégories de personnes, âgées de moins de 25 ans, dont l'intégration sociale doit être spécialement encouragée et favorisée » (B.14.4).⁶⁹

Faire du projet individualisé d'intégration sociale une condition d'octroi supplémentaire du revenu d'intégration lézarde le caractère traditionnellement objectif et catégoriel du minimex auquel il a succédé. Selon un principe souvent rappelé par la jurisprudence, les conditions d'octroi du minimex sont limitativement définies par la loi ; il n'appartient pas au CPAS d'ajouter au texte légal une condition que celui-ci ne prévoit pas. Il ne pourrait dès lors être admis que par le biais des obligations particulières mises à charge de l'intéressé par le contrat contenant le projet individualisé d'intégration sociale, le CPAS en vienne à subordonner, de

⁶⁷ Exposé des motifs, p. 17. Voy. également : C.A., 14 janvier 2004, n° 5/2004, *M.B.*, 27 février 2004, spéc. n° B.14.2.

⁶⁸ *M.B.*, 27 février 2004.

⁶⁹ Ph. VERSAILLES, « Le revenu d'intégration sociale à l'épreuve de la Cour d'arbitrage », *J. dr. jeun.*, 2004, n° 234, p. 22.

facto, le bénéfice du revenu d'intégration à des conditions supplémentaires non prévues par la loi.⁷⁰

La conclusion du contrat est une condition d'octroi, et le refus de contracter entraîne le refus du revenu d'intégration. Par contre, la mauvaise exécution du contrat est sanctionnée, non par un refus ou un retrait du droit à l'intégration sociale, ce qui serait la sanction logique de l'absence d'une condition d'octroi, mais par une suspension du paiement du revenu d'intégration (art. 30, § 2, loi 2002).

On l'a souligné, par son contenu par nature personnalisé, le contrat contenant le projet individualisé d'intégration sociale ouvre grand les portes à l'individualisation du droit à l'intégration sociale. La loi du 26 mai 2002 semble ainsi opérer une synthèse des deux figures traditionnelles de l'intervention du CPAS. Il rappelle le minimex par le côté objectif de ses conditions d'octroi et la définition catégorielle de ses bénéficiaires, mais il s'apparente à l'aide sociale au sens strict par l'individualisation du droit consacré et ses conditions personnalisées de mise en œuvre.

SECTION 2 - LA DECISION DE RECOURIR AU CONTRAT

§ 1 - Le CPAS est le garant de la mise en œuvre de la loi

La loi du 26 mai 2002 et son arrêté royal d'exécution du 11 juillet 2002 précité organisent la procédure d'élaboration du contrat contenant le projet individualisé d'intégration sociale. Le contrat est préparé, en concertation avec le demandeur, par le travailleur social sur la base d'une convention cadre adoptée par le conseil de l'aide sociale (art. 10, AR 2002). Le travailleur social informe le demandeur, préalablement à sa signature ou à sa modification, de la teneur, de la portée et des conséquences du contrat (art. 11, al. 2 AR 2002). Le contrat est ensuite soumis à la négociation des futurs co-contractants (art. 6, § 3, loi 2002, auquel renvoie l'article 3, al. 1^{er}, 6^o, AR 2002).

Hormis les cas où la loi impose la conclusion d'un contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale, la décision de recourir au contrat relève en principe du pouvoir unilatéral du CPAS, qui apprécie de manière discrétionnaire la pertinence de cette forme d'aide.

La loi permet certes au demandeur de prendre l'initiative : il peut formuler au CPAS son souhait d'assortir l'octroi ou le maintien de son revenu d'intégration d'un projet individualisé d'intégration sociale, auquel cas la conclusion du contrat devient obligatoire (art. 11, § 1^{er}, al. 1^{er}, et 13, § 2, loi 2002). Cependant, et quelle que soit l'hypothèse dans laquelle celui-ci doit être conclu, la définition du contenu du contrat reste placée sous la responsabilité du CPAS, qui est seul garant du respect des exigences légales. Même lorsque l'initiative provient du demandeur, le CPAS reprend la main.⁷¹

En tout état de cause, la loi fait du CPAS, qu'il y ait ou non contrat, le garant du respect des règles légales.

Elle impose en effet des caractéristiques précises au contrat, notamment en ce qu'après avoir précisé les engagements du centre, du demandeur et des intervenants extérieurs éventuels (art. 11, AR 2002), il doit respecter une juste proportionnalité entre les exigences formulées à l'égard de l'intéressé et l'aide octroyée (art. 11, § 1^{er}, al. 4, loi 2002). D'autre part, le CPAS doit, avant de marquer son propre accord à la conclusion du contrat, s'assurer que les conditions nécessaires à la mise en œuvre du projet individualisé d'intégration sociale sont réunies (art. 12, AR 2002). Enfin, le recours au contrat ne semble pas forcément suffire à répondre à l'état de besoin, puisque le centre peut, le cas échéant, ajouter dans le contrat les aides sociales complémentaires éventuellement nécessaires à la réalisation du projet (art. 11, al 3, AR 2002).

On le voit, des pans entiers du contenu du contrat, déterminés par la loi, échappent à la volonté du bénéficiaire. Celui-ci n'est pas maître de la mesure dans laquelle le contrat garantira son intégration sociale dont elle est pourtant la finalité. Sa participation à la négociation du contrat ne lui assure pas automatiquement que son droit à l'intégration sociale sera pleinement mis en œuvre par ce biais.

L'espace de liberté reconnu au demandeur, tant dans l'initiative qu'il prend de faire conclure un contrat, que lors des phases de concertation et de négociation de son contenu, est manifestement ténu.

Des garanties procédurales sont certes assurées au demandeur, mais servent essentiellement, selon les termes de l'arrêt précité du 14 janvier 2004 de la Cour d'arbitrage, à éviter que ce contrat n'impose au bénéficiaire de la

⁷⁰ Que penser du contrat qui impose à une femme, au titre de condition d'octroi du revenu d'intégration, l'obligation de conduire régulièrement sa fille de 8 ans à l'école ? : T.T. Anvers, 30 juin 2003, RG 355.102, cité par A. NAYER *et alii*, « étude de la jurisprudence relative au droit à l'intégration sociale de l'année 2003 », www.CPAS.fgov.be/FR/Themes/MI/Jurisprudence.htm.

⁷¹ Outre qu'on imagine difficilement que le premier obtienne du second l'insertion dans le contrat d'obligations supplémentaires non prévues par les textes à charge du centre.

prestation des charges trop importantes et n'aboutisse à l'exclure indûment du droit au revenu d'intégration (B.14.4).

§ 2 - Le refus de contracter

Un contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale peut, on l'a dit, être imposé au bénéficiaire soit par la loi (art. 11, § 2, loi 2002 : projet individualisé d'intégration sociale en cas d'études ou pour mener à terme à un contrat de travail), soit par le CPAS lorsqu'il décide d'en assortir le revenu d'intégration qu'il accorde.

Quelle conséquence tirer du refus du demandeur de le conclure ?

L'absence de contrat, voire le défaut de disposition au travail que le refus de contracter illustre le cas échéant, peut amener le CPAS à constater que les conditions d'octroi ou de maintien du revenu d'intégration ne sont pas ou plus réunies, et que le bénéfice de ce dernier doit être refusé ou retiré.

Mais lorsque le principe de la conclusion du contrat est admis, quelle est la conséquence de l'absence de rencontre des consentements des deux futurs co-contractants sur l'ensemble des clauses en projet ? Il est évidemment inutile de rappeler que la conclusion du contrat suppose l'expression - à tout le moins formelle - d'un accord.

On doit sans doute distinguer selon les motifs du refus exprimé par l'intéressé.

L'hypothèse d'un refus opposé sans motif légitime aux yeux du CPAS, ou nourri de mauvaise foi ou d'objections artificielles destinées à reculer la conclusion du contrat, voire mû par l'espoir d'éviter de se voir imposer un projet individualisé, peut conduire le CPAS à retirer ou refuser le revenu d'intégration au motif qu'une des conditions d'octroi n'est pas réunie ou que le défaut de collaboration de l'intéressé fait obstacle à la vérification de leur respect.

Mais qu'en est-il lorsque les parties, agissant de bonne foi, de manière loyale et constructive, ne parviennent pas à tomber d'accord sur l'ensemble des clauses du contrat ? La loi ne rencontre pas cette hypothèse qui met en scène les libertés agissantes des futurs contractants.⁷²

⁷² L'article 30, § 2 de la loi du 26 mai 2002 ne vise que le non-respect des obligations prévues par un contrat, par définition déjà conclu, mais non l'incapacité des parties de faire rencontrer leurs consentements afin de le conclure.

La réponse est à chercher dans l'économie générale du droit à l'intégration sociale, qui fait du CPAS le garant du respect de ce droit. Le centre ne peut être « bloqué » par l'impossibilité de finaliser la conclusion du contrat. L'arrêté royal du 11 juillet 2002 précise les modalités par lesquelles le CPAS exerce sa responsabilité légale dans la mise en œuvre de ce droit. L'article 12 stipule que le centre s'assure que les conditions nécessaires à la mise en œuvre du projet individualisé d'intégration sociale sont réunies, et l'article 13 précise que le libre choix du demandeur relatif aux moyens à mettre en œuvre pour la réalisation du projet est respecté chaque fois que possible et pour autant que les coûts soient comparables.

Il appartient en conséquence au CPAS, sous le contrôle ultérieur du juge, de prendre une décision motivée de refus ou de retrait du revenu d'intégration, et d'expliquer en quoi les exigences - même légitimes - du demandeur ne permettent pas que les conditions nécessaires à la mise en œuvre du projet individualisé d'intégration sociale soient réunies, et en quoi il n'est pas possible que ses souhaits - tout aussi légitimes - soient respectés à coût comparable.

Un recours devant les juridictions du travail ouvrira ensuite un débat contradictoire, non seulement sur la pertinence des raisons de l'absence de rencontre des consentements, mais également sur le contenu du contrat auquel les parties pourraient consentir.

SECTION 3 - LA MODIFICATION DU CONTRAT

§ 1 - La loi du changement

Le CPAS doit s'assurer que l'aide accordée est et reste la plus appropriée. En vertu du principe général de bonne administration, il revoit en tout temps sa décision, modifie ou affine les modalités de l'aide qu'il apporte. C'est la loi du changement gouvernant l'action administrative : le principe de mutabilité des actes administratifs enjoint au CPAS de modifier ses décisions pour adapter son action aux nécessités du service public qu'il assure.

La loi concernant le droit à l'intégration sociale prévoit que l'exécution du contrat est périodiquement évaluée (art. 11, al. 4, et 15, AR 2002), et que son contenu peut être modifié à la demande de chacune des parties au cours de son exécution (art. 11, § 3, al. 1, et 19, al. 3, AR 2002), afin de « coller » au mieux aux nécessités de l'aide.

La *ratio legis* des législations d'aide sociale s'oppose à ce que le CPAS se retrouve prisonnier des termes du contrat. Il doit pouvoir bénéficier d'un

large *ius variandi* afin de garantir que l'aide mise en œuvre reste la plus appropriée. Cette souplesse s'impose d'autant plus que la finalité du contrat est de porter, selon les besoins de la personne, sur son insertion professionnelle ou sociale (art. 11, § 1^{er}, al. 3, loi 2002), ce qui nécessite une évaluation périodique et un affinage continu des moyens mis en œuvre.

§ 2 - Le refus de consentir à la modification du contrat

A l'instar de sa conclusion, la modification du contrat suppose la rencontre des consentements.⁷³ Les commentaires relatifs à la difficulté de trouver un accord sur le texte initial du contrat sont valables pour les modifications à y apporter.

Le refus de l'ayant droit de consentir à une modification du contrat peut constituer un manque de collaboration s'il apparaît nourri de mauvaise foi, et entraîner le retrait du revenu d'intégration au motif que telle attitude empêche le CPAS de poursuivre sa mission.

La sanction prévue par l'article 30, § 2 de la loi ne peut trouver par contre à s'appliquer puisqu'elle vise le non respect des obligations prévues par le contrat, et non l'hypothèse de leur modification.

Il appartient dès lors au CPAS, sous le contrôle ultérieur du juge, de prendre une décision motivée de retrait du revenu d'intégration, de justifier la nécessité de modifier le contrat afin de maintenir l'aide la plus appropriée, et d'expliquer en quoi les exigences auxquelles le demandeur soumet son consentement à la modification du contrat, ne permettent pas que les conditions nécessaires à la mise en œuvre du projet individualisé d'intégration sociale restent réunies (art. 12 AR, 2002), et en quoi il n'est pas possible que ses souhaits soient respectés à coût comparable (art. 13, AR 2002).

SECTION 4 - LA RESILIATION DU CONTRAT

La loi du 26 mai 2002 est muette sur la question de la résiliation du contrat.

Son arrêté royal d'exécution du 11 juillet 2002 n'en prévoit qu'une hypothèse, en faveur du CPAS. L'article 17 de l'arrêté royal dispose que le contrat prend fin de plein droit le jour où le centre, en raison du

changement de résidence du bénéficiaire, cesse d'être compétent pour accorder le revenu d'intégration. Néanmoins, à la demande de l'intéressé et en accord avec les centres concernés, le contrat est poursuivi selon les modalités définies de commun accord. Soit à la demande du bénéficiaire, soit à l'initiative du centre et en accord avec le bénéficiaire, le contrat est communiqué au CPAS qui est devenu compétent pour accorder le revenu d'intégration.

Cependant, les hypothèses de « suppression » du contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale sont potentiellement nombreuses, et découlent de l'exercice même par le CPAS de sa mission légale.

Pour répondre en effet à cette mission, le CPAS doit conserver à tout moment le pouvoir de mettre fin à l'aide allouée, ou, hormis les cas où le projet individualisé d'intégration sociale est obligatoire, de substituer à la forme contractuelle mise en œuvre une autre modalité d'intervention.

La loi n'envisage pas le sort à réserver au contrat lorsqu'il apparaît que l'exécution de celui-ci ne doit plus se poursuivre. Une modification dans la situation personnelle ou familiale de l'intéressé peut en effet amener le CPAS à retirer l'octroi du revenu d'intégration assorti d'un projet individualisé d'intégration sociale, ou à décider de le maintenir sans plus l'assortir d'un tel projet.

Lorsque le CPAS décide que la poursuite du contrat ne se justifie plus (soit parce que les conditions d'octroi du droit à l'intégration sociale ne sont plus réunies, soit parce que ce droit sera désormais alloué sous une autre forme), la décision qu'il prend sur l'octroi du droit entraîne *ipso facto* la fin du contrat.

Entendu comme condition d'octroi et de maintien du revenu d'intégration (art. 11, loi 2002), le contrat ne se justifie que tant qu'il accompagne cette allocation. Si le droit au revenu d'intégration est retiré, le contrat ne se justifie plus. On peut poser qu'il s'agit ici d'une application du principe général du droit, reconnu par la Cour de cassation dans un arrêt du 14 octobre 2004,⁷⁴ relatif à la caducité des obligations en raison de la disparition de leur objet, au sens où une obligation, unilatérale ou bilatérale, devient caduque lorsqu'elle perd matériellement ou juridiquement son objet. Il faudrait en ce sens considérer que l'objet des obligations contractuelles des parties est l'intégration sociale de l'intéressé.

⁷³ La circulaire ministérielle du 6 septembre 2002, non publiée, croit utile de préciser que le projet individualisé d'intégration sociale fait l'objet d'un contrat réciproque toujours susceptible d'être adapté aux modifications des circonstances, à la demande et avec l'accord de chaque partie.

⁷⁴ Cass., 14 octobre 2004, n° C030454F, http://www.juridat.be/cgi_juris/jurf.pl, cité in J.-F. ROMAIN, « Le rôle et la portée des principes généraux du droit en droit civil », in *Au-delà de la loi ?*, S. GILSON et alii, Bruxelles, Anthemis, 2006, p. 27.

Mais il sera des hypothèses où le CPAS décidera que, quoique le droit au revenu d'intégration soit maintenu, la poursuite du contrat ne se justifie plus pour des raisons propres à l'espèce. Le législateur n'a pas organisé les conditions et formes de cette « suppression » du contrat. Il semble avoir implicitement estimé que le sort du contrat dépendait entièrement des décisions prises par le CPAS quant à l'ouverture du droit et la définition des modalités concrètes de sa concrétisation.

§ 1 - Le mécanisme juridique de la rupture du contrat

Un changement dans la situation du bénéficiaire du revenu d'intégration assorti d'un projet individualisé peut amener le CPAS à modifier le droit jusqu'alors accordé.

Cette modification peut entraîner le retrait du revenu d'intégration parce qu'une de ses conditions d'octroi ne serait plus rencontrée (par exemple le déménagement définitif à l'étranger). Le CPAS constate alors que la poursuite du contrat ne se justifie plus.

Cette modification peut également entraîner, non le retrait du revenu d'intégration, mais un changement des modalités de mise en œuvre du droit à l'intégration sociale (par exemple, au terme de la formation professionnelle prévue par le projet individualisé, le CPAS décide de maintenir le droit à l'intégration sociale sous la forme d'un contrat de travail). Le CPAS décide alors que la poursuite du contrat contenant le projet individualisé ne se justifie plus et qu'il faut privilégier une autre modalité de concrétisation du droit.

Cette modification peut enfin être telle qu'elle bouleverse l'économie du contrat contenant le projet individualisé, au point d'en justifier la suppression (par exemple la naissance d'un enfant qui ne permet plus à sa mère de poursuivre la formation professionnelle prévue dans le contrat).

Dans chacune de ces hypothèses, le CPAS révisé le droit jusqu'ores alloué et sa décision administrative entraîne la « suppression » d'un contrat qui ne se justifie plus.

A quel mode d'extinction des obligations conventionnelles rattacher cette « suppression » ? On peut avancer deux pistes, quoique leur examen dépasse le cadre de cette contribution.

Lorsque les conditions d'octroi du revenu d'intégration ne sont plus réunies, on pourrait poser que le contrat prend fin par l'effet de la loi ; sa cause disparaît et le contrat est caduc.

Lorsque par contre la modification survenue dans la situation personnelle ou familiale de l'intéressé justifie aux yeux du CPAS une décision de révision du droit accordé, on pourrait soutenir que le contrat est résolu par la survenance d'une condition résolutoire implicite dont il faudrait considérer qu'il était assorti dès sa conclusion. Dans ce cas, l'événement futur et incertain constituant la condition au sens de l'article 1168 du Code civil résiderait dans la modification de la situation de l'intéressé ayant une répercussion sur son droit à l'intégration sociale.⁷⁵

On constate cependant que la rupture du contrat n'opère pas de plein droit - ce qui serait pourtant l'effet normal d'une condition résolutoire - mais dépend des conséquences que le CPAS réservera, à la modification survenue dans la situation de l'intéressé, dans sa décision éventuelle de révision du droit accordé.

§ 2 - La clause résolutoire expresse

Le non respect d'une clause du contrat ne peut entraîner sa résolution de plein droit. La seule sanction du non respect des obligations contractuelles réside à l'article 30, §2 de la loi du 26 mai 2002, qui prévoit une suspension totale ou partielle du paiement du revenu d'intégration.

Une clause résolutoire expresse⁷⁶ court-circuiterait au surplus les garanties consacrées par la loi, qui subordonnent la suspension du paiement du revenu d'intégration à des formes procédurales précises, à savoir une mise en demeure préalable du bénéficiaire, l'avis du travailleur social en charge du dossier et l'appréciation du conseil de l'aide sociale appelé à prendre la décision.⁷⁷

⁷⁵ Voy. l'article 22, § 1er, al. 2, loi 2002 : « En vue d'une révision éventuelle, l'intéressé doit faire déclaration immédiate de tout élément nouveau susceptible d'avoir une répercussion sur le montant qui lui a été accordé ou sur sa situation d'ayant droit ».

⁷⁶ Sur la différence entre condition résolutoire et clause résolutoire : S. STIJNS, « résolution judiciaire et non judiciaire des contrats pour inexécution », in *La théorie générale des obligations*, P. WERY, (coord.), CUP, formation perm., vol. XXVII, déc. 1998, p. 227 ; S. STIJNS, « la résolution pour inexécution des contrats synallagmatiques, sa mise en œuvre et ses effets », in *Les obligations contractuelles*, Bruxelles, Jeune Barreau Bruxelles, 2000, p. 445.

⁷⁷ En sens inverse : le Tribunal du travail de Verviers dit pour droit que les parties « tenteront de conclure un contrat stipulant un projet individualisé d'intégration sociale et incluant les formalités ou les contraintes auxquelles le demandeur devra se soumettre à peine de résolution de plein droit de ce contrat » : T.T. Verviers, 11 mars .../...

SECTION 5 - LA NATURE JURIDIQUE DU CONTRAT CONTENANT LE PROJET INDIVIDUALISÉ D'INTÉGRATION SOCIALE

§ 1 - Un contrat juridique

Tel que conçu par la loi du 26 mai 2002, notamment quant à sa conclusion, sa modification et sa résiliation, le contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale est-il un véritable contrat au sens des articles 1101 et suivants du Code civil ?

Et dans l'affirmative, qu'en est-il du caractère certain de l'objet qui forme la matière de l'engagement, dont l'article 1128 du Code civil nous dit qu'il doit être déterminé ou déterminable et qu'il doit être dans le commerce ? Si la doctrine classique considère que les droits politiques sont hors commerce, qu'en est-il des droits économiques, sociaux et culturels ?⁷⁸ De même, qu'en est-il du consentement du co-contractant du CPAS, dont on exige qu'il soit libre, éclairé et non vicié ?

La contribution d'Anne-Valérie MICHAUX s'attachera à analyser si ce contrat est un véritable contrat au sens du Code civil.⁷⁹

Certes la section de législation du Conseil d'Etat avait estimé, lors de l'examen de l'avant-projet de loi relatif à un programme d'urgence pour une société plus solidaire (devenu loi du 12 janvier 1993), que l'emploi du terme « contrat » était impropre, notamment parce qu'il ne visait qu'un engagement moral.⁸⁰

Toutefois, la seule lecture de la loi du 26 mai 2002 commande à tout le moins de souligner que des effets juridiques sont reconnus à la conclusion de ce contrat.

.../...

2003, RG 0104/2003, cité in M. VAN RUYMBEKE, Ph. VERSAILLES, « le regard des juridictions du travail sur la loi concernant le droit à l'intégration sociale », in *La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale : promesses et ambiguïtés*, sous la dir. M. BODART et X. THUNIS, Bruxelles, La Charte, coll. Droit en mouvement, 2005, p. 99.

⁷⁸ Sur cette question : Ph. FRUMER ; *La renonciation aux droits et libertés. La Convention européenne des droits de l'Homme à l'épreuve de la volonté individuelle*, Bruylant, Bruxelles, coll. Droit international, 2001, n° 47.

⁷⁹ Voir *infra*, p. 161.

⁸⁰ Deuxième avis du CE, *Doc. Parl.*, Chambre, sess. extr., 1991-1992, n° 630/1, p. 43. Voy. J.-F. FUNCK, « Le projet individualisé d'intégration sociale dans la loi sur le minimum de moyens d'existence », in *J. dr. jeun.*, 1993, n° 124, p. 3.

La loi du 26 mai 2002 (comme avant elle celle du 12 janvier 1993) distingue le projet individualisé, qui relève incontestablement des outils de travail social, du contrat qui le formalise et dont le non respect est sanctionné par la loi. Dès lors que l'article 6 de la loi fait de ce contrat une condition d'octroi et de maintien du revenu d'intégration, il est indéniable qu'il produit des effets juridiques.

§ 2 - Un contrat administratif ?

Si la juridicité même du contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale mérite l'analyse que lui réserve Anne-Valérie MICHAUX, il semble d'autant plus hasardeux, sous le prétexte que l'un des co-contractants est une autorité administrative, de rapprocher ce contrat de la catégorie traditionnelle des contrats administratifs.

On enseigne à leur égard que l'autorité administrative contractante peut, afin de poursuivre la défense de l'intérêt général, se délier de ses obligations, voire résilier unilatéralement le contrat, sans devoir démontrer la faute du co-contractant, en dérogation à la règle civiliste de la convention loi.

On considère également que l'autorité administrative contractante peut modifier de façon substantielle les conditions d'exécution du contrat, en dérogation au principe de l'immutabilité des conventions. Ces contrats se caractérisent soit par une qualification légale spécifique (les marchés de travaux publics), soit par une occupation du domaine public (les contrats de concession), soit par le transfert au co-contractant privé de l'exercice d'une parcelle d'un service public, soit par des clauses exorbitantes du droit commun par lesquelles s'expriment les prérogatives issues de la puissance publique (contrats de marchés de biens et de services).⁸¹

Le contrat visé par la loi du 26 mai 2002 poursuit quant à lui l'effectivité de l'exercice d'un droit subjectif individuel et sa mise en œuvre est étroitement liée à la personne de chaque ayant droit. Il ne s'agit donc pas de confier au contractant du CPAS, par la voie contractuelle, l'exercice d'une parcelle d'un service public.

⁸¹ M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, t. II, 1989, p. 778.

§ 3 - Un contrat obligatoire

Le contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale est, on l'a dit, obligatoire dans les hypothèses de l'article 11, § 2 de la loi du 26 mai 2002.

L'obligation de conclure un contrat paraît *a priori* une proposition antinomique en ce qu'elle viole l'essence même de l'institution contractuelle entendue comme rencontre de consentements libres et égaux. Notre droit en connaît toutefois certains exemples.

On relèvera qu'à l'inverse de ceux-ci, comme la conclusion obligatoire d'une police d'assurance couvrant la responsabilité civile à laquelle peuvent donner lieu les véhicules automoteurs admis à la circulation sur la voie publique,⁸² le demandeur du droit à l'intégration sociale n'a le choix ni du fait de conclure le contrat (puisque'il s'agit d'une condition d'octroi de son revenu vital), ni de son co-contractant (qui lui est imposé par les règles légales de compétence territoriale définies par la loi 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale).

On soulignera également que l'objet du contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale ne vise la circulation ni d'un bien ni d'un service, mais la jouissance même d'un droit, et sans doute du plus vital d'entre eux.⁸³

§ 4 - Un contrat enchâssé dans la loi

Le CPAS est une autorité administrative exerçant une parcelle d'*imperium* dans la réalisation du service public dont il est chargé.⁸⁴ Les autorités administratives exercent une parcelle d'*imperium*, c'est-à-dire de la

⁸² Voy. l'art. 2 de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs.

⁸³ La question a déjà été posée : l'aide du CPAS est-elle la gratification d'une intégration sociale réussie, ou au contraire, la condition de possibilité première, tant chronologique que logique, d'une quelconque mise en route vers une forme ou une autre d'intégration sociale ? voir Ph. VERSAILLES, « La longue marche des sans-abri », in G. BENOIT, H. FUNCK et P. JADOUL, (dir.), *Les missions des centres publics d'aide sociale. Questions d'actualité*, Bruxelles, publ. F.U.S.L., 1996, p. 111.

⁸⁴ L'exercice d'une parcelle d'*imperium* est un critère indispensable pour qu'un service public fonctionnel puisse être qualifié d'autorité administrative. C.E., n° 131.565, 18 mai 2004, www.raadvst-consetat.be/search97cgi/s97_cgi.exe.

puissance publique, lorsque, dans la poursuite de la réalisation d'un service public, elles peuvent prendre des décisions obligatoires à l'égard de tiers.⁸⁵

Comment concilier l'exercice de la mission légale du CPAS, qui le conduit à prendre des décisions administratives qui s'imposent à l'ayant droit, avec la volonté affichée par la loi du 26 mai 2002 de faire de celui-ci, au travers de la négociation et de l'exécution du contrat, un partenaire de la concrétisation de l'aide allouée ?

Cette interrogation revient à poser la question de la portée réelle du contrat contenant le projet individualisé d'intégration sociale.

Puisque le CPAS conserve, pour les besoins de la continuité de sa mission légale, un total pouvoir de modifier, restreindre ou étendre le sort du droit à l'intégration sociale qu'il a accordé, il ne peut se retrouver prisonnier du contrat. Le droit à l'intégration sociale n'est pas abandonné à ce qu'en fera ce dernier.

Les parties au contrat continuent au contraire à puiser dans la loi l'ensemble des prérogatives qui gouvernent la relation nouée entre l'ayant droit et l'autorité administrative, et qui en quelque sorte transcendent le contrat.

Le CPAS reste quant à lui tenu, au-delà de ses engagements contractuels, de fournir tous conseils et renseignements utiles et d'effectuer les démarches de nature à procurer aux intéressés tous les droits et avantages auxquels ils peuvent prétendre dans le cadre de la législation belge ou étrangère (art. 60, § 2, loi 1976, art. 17, loi 2002), et même d'intervenir d'initiative chaque fois qu'il l'estime nécessaire en vertu du principe de bonne administration.⁸⁶

De son côté, le bénéficiaire reste tenu, au-delà du contrat également, de fournir tout renseignement utile sur sa situation et d'informer le centre de tout élément nouveau susceptible d'avoir une répercussion sur l'aide qui lui est octroyée (art. 60, § 1^{er}, al. 2, loi 1976, art. 19 et 22, § 1^{er}, al. 2, loi 2002).

En définitive, le contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale poursuit un double objectif.

⁸⁵ Cass. (ch. réun.), 10 juin 2005, RG C.04.0278.N, www.juridat.be/cgi_juris/jurf.pl.

⁸⁶ T.T. Bruxelles, 28 juillet 2004, *J. dr. jeun.* 2004, liv. 239, p. 33.

Il vise, d'une part, à formaliser dans un *instrumentum* lisible, cohérent et pédagogique,⁸⁷ et auquel chacun formellement adhère, les droits et obligations dont la source réside non dans ce contrat mais dans la loi.

Il permet, d'autre part, d'individualiser les conditions de mise en œuvre du droit à l'intégration sociale pour chaque ayant droit, de manière à atteindre, selon les termes de l'article 11, § 1^{er}, al. 3, de la loi du 26 mai 2002, son insertion sociale ou professionnelle.

Ainsi compris, le projet individualisé que contient ce contrat est d'abord un outil de travail social auquel la loi impose de recourir. Ledit contrat n'a pas pour vocation de créer un cadre normatif nouveau, de nature conventionnelle, qui serait lui-même source de droits et d'obligations nouveaux.⁸⁸ Il n'échappe au contraire jamais au cadre d'ordre public des lois de 1976 et 2002. Sa conclusion, son exécution et sa résiliation restent totalement soumises à l'application de ces législations et à l'exercice par le CPAS de sa mission légale. Il n'existe pas d'obligation mise à charge des parties par le contrat, dont la validité ou l'exécution ne soit appréciée à la lumière du régime d'ordre public des lois de 1976 et 2002.

Enchâsser ce projet individualisé dans la figure juridique du contrat serait donc de nature à entraîner l'application du droit commun des contrats du Code civil, notamment de son article 6 qui dispose qu'on ne peut déroger, par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs. Le juge annulera donc toute stipulation contractuelle contraire à l'ordre public, c'est-à-dire toute clause contraire aux lois de 1976 et 2002, qui joueront ainsi le rôle de critère ultime d'évaluation.

⁸⁷ Ces objectifs rappellent les principes fondamentaux des relations entre les assurés sociaux et les institutions de sécurité sociale définis par la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social : la sécurité juridique, l'accessibilité, la transparence, la rapidité et la minutie : *Doc. Parl.*, Ch., sess. 1991-92, n° 353/1.

⁸⁸ Le contrat doit respecter une juste proportionnalité entre les exigences formulées à l'égard de l'intéressé et l'aide octroyée (art. 11, § 1^{er}, al. 4). On sait que l'équilibre relatif, ou plutôt l'absence de disproportion manifeste, entre les obligations respectives constitue un pilier fondamental du droit des contrats. Cependant cette exigence de juste proportionnalité ne trouve pas sa justification dans l'essence du contrat mais dans la *ratio legis* de la loi qui fait du CPAS un accompagnateur du bénéficiaire vers une meilleure intégration sociale, et de cette juste proportionnalité un moyen d'y tendre. On constate d'ailleurs que le rapport de proportion n'unit pas les obligations contractuelles du bénéficiaire avec les obligations corrélatives du CPAS, mais plutôt avec la nature et l'ampleur de l'aide accordée, tandis que celle-ci n'est autre que l'expression même de la mission du centre dont la source réside non dans le contrat mais dans la loi.

Bien plus, l'interprétation même des principes de ce droit commun des contrats se fera à la lumière de la *ratio legis* de ces législations. La jurisprudence a déjà considéré en ce sens que le critère de l'exécution de bonne foi et la notion de « bon père de famille », qui président à l'évaluation du respect des obligations souscrites dans le cadre du contrat contenant le projet individualisé d'intégration sociale, doivent être analysés à la lumière du vœu exprimé par le législateur du 26 mai 2002, qui vise à permettre à chacun de trouver sa place dans la société, et contribuer à son développement en se voyant garantir un droit à l'émancipation personnelle.⁸⁹

Il faut néanmoins souligner un paradoxe. L'ayant droit est protégé, dans le cadre de l'exécution du contrat, par les règles d'ordre public des lois de 1976 et 2002, mais celles-ci s'articulent autour de notions au contenu juridique imprécis (la dignité humaine pour la loi du 8 juillet 1976 et l'intégration sociale pour celle du 26 mai 2002), qui nécessiteront une interprétation nécessairement individualisée, qu'il reviendra précisément au contrat de formaliser.

SECTION 6 - LES CONSEQUENCES DU RECOURS AU CONTRAT

Même à envisager le contrat contenant le projet individualisé d'intégration sociale comme l'instrument formalisant les modalités d'individualisation des droits et obligations prévus par la loi dans le chef de l'ayant droit et du CPAS, le recours à la figure contractuelle n'est pas, on l'a dit, sans conséquence.

Parallèlement aux droits qu'il tire des lois de 1976 et 2002, le demandeur puise désormais, dans le droit commun des conventions, des garanties nouvelles à faire valoir vis-à-vis du CPAS. Il faudra en effet distinguer deux volets.

⁸⁹ Selon le Tribunal du travail de Bruxelles, le critère de l'exécution de bonne foi et la notion de « bon père de famille » s'interprètent dans le chef du CPAS, au sens de la mise en œuvre de tous les moyens possibles pour assurer l'encadrement, l'orientation et le soutien de l'allocataire du revenu d'intégration, et dans le chef de ce dernier, comme le souci de mettre en œuvre tout ce qui est humainement et raisonnablement possible, compte tenu de sa situation, de ses capacités et aptitudes, mais aussi de ses carences et de ses handicaps, physiques, sociaux ou culturels, pour assurer la réussite du processus d'insertion : T.T. Bruxelles, 22 février 2006, RG 21.575/2005, inéd.

§ 1 - Deux actes juridiques distincts

Lorsqu'un CPAS décide d'assortir l'octroi du revenu d'intégration de la conclusion d'un contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale, il pose en réalité deux actes distincts.

D'une part, en sa qualité d'autorité administrative, il pose un acte administratif unilatéral, par lequel il décide d'assortir le revenu d'intégration d'un projet individualisé d'intégration sociale. Ce faisant, le CPAS exécute sa mission légale définie par les lois de 1976 et 2002.

D'autre part, en sa qualité de contractant, il pose un acte juridique par lequel il conclut effectivement le contrat contenant ce projet individualisé.

De même, la décision administrative révisant l'octroi du droit à l'intégration sociale avec pour conséquence la suppression du contrat (soit parce que les conditions d'octroi ne sont plus réunies, soit parce que ce droit sera désormais alloué sous une autre forme) se distingue de l'acte posé ou du congé donné par le CPAS contractant vis-à-vis de l'autre partie et destiné à résilier le contrat.

A. - La théorie des actes détachables

On sait que s'agissant des contrats passés par l'administration, la théorie des actes administratifs détachables distingue l'acte unilatéral posé par l'autorité administrative par lequel elle décide le principe de conclure ou de rompre un contrat, d'avec la conclusion ou la rupture même dudit contrat. Suivant cette construction jurisprudentielle, l'acte unilatéral est susceptible d'un recours au contentieux objectif de légalité devant le Conseil d'Etat, tandis que le juge judiciaire connaît parallèlement des contestations qui s'élèvent entre les co-contractants relativement à la conclusion, l'exécution et la rupture des contrats.

En droit belge, le juge judiciaire est le juge ordinaire du contrat. Le contentieux contractuel, même celui qui met en scène une autorité administrative contractante, échappe au Conseil d'Etat, qui ne connaît que des actes unilatéraux de l'administration.

La théorie des actes administratifs détachables nuance cependant le principe. Pendant longtemps, le Conseil d'Etat a considéré qu'une fois le contrat administratif conclu, les actes administratifs unilatéraux posés par l'autorité administrative contractante pendant l'exécution du contrat, y compris la décision ultime de le rompre, n'étaient pas susceptibles d'un

recours en annulation devant lui. Cette conception du « tout indivisible » voulait que ces actes administratifs se trouvent « incorporés » au contrat.

La jurisprudence du Conseil d'Etat a évolué. Détachant du contrat lui-même l'acte administratif par lequel l'autorité décidait du principe de sa conclusion et de l'identité de son futur co-contractant, la Haute juridiction a admis sa compétence pour connaître du recours en annulation porté devant elle à l'encontre dudit acte.⁹⁰

Par contre, la décision de l'autorité administrative de rompre le contrat continuait à relever de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire, seuls compétents pour apprécier les motifs de la rupture ou du refus de renouveler un contrat administratif. Le Conseil d'Etat déclinait sa compétence pour connaître du recours en annulation dirigé contre la décision du refus de renouveler un contrat.⁹¹ Selon sa propre formule, il refusait de « s'immiscer dans un litige relatif à l'exécution du contrat », au motif que toute décision de le suspendre ou d'y mettre fin ressortissait à son exécution même.⁹²

Par un arrêt du 12 avril 2005, le Conseil d'Etat a profondément remanié sa jurisprudence, considérant désormais qu'un acte administratif unilatéral posé par l'autorité administrative contractante dans le cadre de l'exécution du contrat relève de sa compétence au contentieux objectif de légalité, dans la mesure où ce recours tend au respect de la légalité et ne porte pas sur la mesure ou ce recours tend au respect de la légalité et ne porte pas sur la méconnaissance d'un droit subjectif.⁹³ Cet arrêt relève que le Conseil d'Etat a le pouvoir d'annuler les actes des autorités administratives lorsque ceux-ci peuvent faire l'objet d'un recours objectif, par opposition au recours dont l'objet véritable et direct est de faire consacrer l'existence

⁹⁰ C.E., 22 décembre 1961, *R.J.D.A.*, 1962, p. 140 ; C.E., 18 janvier 1963, *R.J.D.A.*, 1963, p. 102. Pour une illustration : la décision du conseil de l'aide sociale d'un CPAS de participer à la constitution d'une intercommunale est un acte administratif qui produit des effets juridiques. Il est détachable du contrat de société à conclure pour créer cette intercommunale, et relève de la compétence d'annulation du Conseil d'Etat. Par contre, le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour annuler l'acte constitutif de l'intercommunale : C.E., n° 44.295, 1er octobre 1993, *R.A.C.E.*, 1993.

⁹¹ C.E., n° 26.141, 5 février 1986, *R.A.C.E.* 1986.

⁹² C.E., n° 67.990, 5 septembre 1997, *J.L.M.B.*, 1997, p. 1493, obs., P.H. Pour une illustration : la décision de mettre fin à un contrat d'emploi, en l'espèce conclu entre une association de CPAS (constituée sur la base de l'article 118 de la loi organique du 8 juillet 1976) et un médecin, ne saurait être considérée comme un acte détachable de ce contrat, puisqu'il se rapporte précisément à son exécution, de sorte que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour en connaître : C.E., n° 26.019, 8 janvier 1986, *R.A.C.E.*, 1986.

⁹³ C.E., n° 142.998, 12 avril 2005, *J.T.*, 2005, p. 622, obs. D. LAGASSE.

d'un droit subjectif, civil ou politique, ou de faire assurer le respect d'un tel droit.⁹⁴

B. - Le CPAS et l'aide sociale

S'agissant du CPAS, il faut, on l'a dit, distinguer l'acte administratif unilatéral par lequel le centre exerce sa mission légale et décide d'assortir l'octroi du revenu d'intégration d'un contrat, de l'acte juridique qu'il pose pour conclure ou résilier effectivement ledit contrat.

Chacun de ces deux actes peut être querellé par l'ayant droit.

A l'encontre de l'acte administratif unilatéral posé dans l'exercice de sa mission légale par lequel le CPAS statue sur son droit à l'intégration sociale, l'ayant droit peut faire valoir d'une part l'ensemble des mécanismes de protection que lui réservent les lois de 1976 et 2002. Il peut notamment critiquer la décision au motif qu'elle n'est pas conforme à la loi (l'aide ne lui permet pas de vivre conformément à la dignité humaine, elle n'est pas la plus appropriée, elle ne respecte pas ses convictions idéologiques, philosophiques ou religieuses), il peut revendiquer le bénéfice des garanties procédurales qui encadrent ses relations avec l'autorité administrative (l'audition préalable, la motivation de la décision, etc.).

Il peut invoquer d'autre part les moyens tirés du contrôle de légalité interne et externe de cet acte administratif (notamment le caractère déraisonnable de la décision, l'erreur manifeste d'appréciation, ou la disproportion entre l'acte administratif, le but recherché et les faits qui ont déterminé l'autorité à agir) ainsi que ceux qu'il puise dans les principes généraux du droit administratif (notamment le principe de bonne administration, de confiance légitime des citoyens dans les actes de l'autorité,⁹⁵ l'absence d'excès ou de détournement de pouvoir).

Ce faisant, l'ayant droit demande au juge d'annuler ou réformer la décision administrative du CPAS, et - caractéristique du contentieux de pleine juridiction qui lui est dévolu - conduit le tribunal à statuer lui-même sur le bien fondé du droit revendiqué.

⁹⁴ Dans son commentaire, Dominique LAGASSE souligne que non seulement le tiers au contrat mais également le co-contractant de l'administration peut saisir le Conseil d'Etat d'un recours en annulation contre un acte unilatéral posé par l'autorité administrative dans le cadre de l'exécution du contrat. D. LAGASSE, « La théorie administrative des actes détachables sort-elle de l'impasse ? », note sous C.E., n° 142.998, 12 avril 2005, *J.T.*, 2005, p. 624.

⁹⁵ Cass., 27 mars 1992, *Pas.*, 1992, I, p. 680.

A l'encontre cette fois des actes posés par le CPAS, en sa qualité de co-contractant, dans le cadre de la conclusion, l'exécution et la résiliation du contrat, l'intéressé peut faire valoir l'ensemble des moyens tirés du droit commun des obligations conventionnelles. Il peut notamment invoquer les vices de consentement,⁹⁶ le principe de l'exécution de bonne foi des conventions et de loyauté contractuelle (art. 1134 et 1135 du Code civil, qui obligent non seulement à ce qui est exprimé, mais encore à toutes les suites que l'équité, l'usage ou la loi donnent à l'obligation d'après sa nature), l'absence d'abus de droit dans l'exercice de ses prérogatives contractuelles, le principe de prudence du bon père de famille.

Ce faisant, l'intéressé demande au juge, selon le cas, de vérifier la validité du contrat conclu pour le cas échéant l'annuler, ou d'apprécier le respect par le CPAS de ses obligations contractuelles pour, le cas échéant et sur pied de l'article 1184 du Code civil, le condamner à respecter ses engagements ou résilier le contrat à ses torts sans préjudice d'éventuels dommages et intérêts.

On le voit, lorsqu'il querelle la décision du CPAS, l'ayant droit peut invoquer à la fois les dispositions spécifiques des lois de 1976 et 2002 et le droit commun des obligations.

§ 2 - Le contentieux

Tant l'acte administratif unilatéral posé par le CPAS dans l'exercice de sa mission légale, que l'acte qu'il pose comme co-contractant, sont susceptibles d'un recours juridictionnel.

Le juge du premier est-il le juge du second ? La question se trouve - *de facto* - considérablement simplifiée, du fait que ces deux actes sont justiciables du même juge, les juridictions du travail. L'article 580, al. 1^{er}, 8° du Code judiciaire attribue aux juridictions du travail la compétence de connaître de toute contestation relative à l'application des lois de 1976 et 2002. Le tribunal du travail est à la fois le juge de l'acte administratif unilatéral du CPAS,⁹⁷ et le juge du contrat contenant le projet individualisé

⁹⁶ A l'inverse de la décision administrative dont l'effet créateur de droits n'est pas subordonné au consentement de son destinataire, la conclusion du contrat suppose ce consentement ; les vices qui l'entachent invalident le *negotium*.

⁹⁷ Jusqu'en 1993, le contentieux de l'aide sociale au sens strict était porté devant les Chambres provinciales de recours dont les décisions pouvaient être querellées devant le Conseil d'Etat.

d'intégration sociale conclu entre le CPAS et le bénéficiaire du revenu d'intégration.

Le fait que ces deux contentieux se développent devant le même juge n'écarte cependant pas la question de l'incidence de l'un sur l'autre.

On sait qu'en matière de contrats administratifs, la théorie des actes détachables enseigne que l'annulation de l'acte administratif par le Conseil d'Etat demeure sans effet sur la validité du contrat proprement dit, lequel ne peut être annulé que par le pouvoir judiciaire.⁹⁸ Toutefois, l'arrêt d'annulation vaut *erga omnes*, même à l'égard du juge qui par la suite aurait à connaître des effets de l'acte annulé.⁹⁹ Le juge civil doit tirer les conséquences, sur le plan de la validité du contrat, de l'annulation par le Conseil d'Etat de l'acte administratif unilatéral posé par l'administration contractante. On pense par exemple au fait que l'annulation de l'acte illégal posé par l'administration établit l'existence d'une faute en son chef, ce qui permet d'appuyer, devant le juge civil, une demande en dommages et intérêts. Plus fondamentalement, on s'interroge avec le professeur FLAMME comment admettre, sur le plan du droit civil, que continue à produire ses effets un contrat (de travaux publics) dont l'une des conditions de validité - à savoir l'acte administratif exprimant le « consentement » de la personne publique - aurait été déclarée nulle rétroactivement et avec autorité de chose jugée « *erga omnes* » ?¹⁰⁰

S'agissant du contentieux relatif au droit à l'intégration sociale, l'ayant droit développera les deux types de contestation, l'un contre la décision administrative, l'autre contre le non respect du contrat par le CPAS. Les deux volets se retrouveront intimement imbriqués devant les juridictions du travail.

A. - Le contentieux de l'octroi du revenu d'intégration à assortir ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale

Le litige peut porter sur le principe même d'assortir ou non l'octroi du revenu d'intégration d'un projet individualisé. Il s'agit d'un contentieux inhérent à la loi du 26 mai 2002 et le juge le tranche dans ce cadre.

Imaginons un CPAS qui, décidant d'accorder le revenu d'intégration à une personne de plus de 25 ans, fasse usage de la faculté de l'assortir d'un projet individualisé d'intégration sociale et conclue le contrat qui le

contient. L'intéressé conteste cette décision devant le tribunal du travail et considère que l'obligation de conclure le contrat contenant ce projet individualisé ne paraît pas opportune dans la définition de l'aide la plus appropriée à lui apporter.

Si le juge lui donne raison, il réforme la décision administrative en ce qu'elle assortissait l'octroi du revenu d'intégration d'un projet individualisé d'intégration sociale. Dans ce cas, le contrat antérieurement conclu est « supprimé », soit parce que la disparition de sa cause le rend caduc, soit parce que survient la condition résolutoire dont il serait implicitement assorti.

Si le juge annule la décision administrative, par exemple pour défaut de motivation, il doit statuer à la place du CPAS sur le droit revendiqué, et décider si l'octroi du revenu d'intégration sera ou non assorti d'un projet individualisé d'intégration sociale, auquel cas, selon les formules de la jurisprudence, il invite, suggère, ordonne ou condamne le CPAS et l'intéressé à conclure le contrat qui doit contenir ce « projet ».¹⁰¹

B. - Le contentieux de la conclusion du contrat

Le litige peut également porter sur la définition du contenu du contrat à conclure. Il s'agit également d'un contentieux inhérent à la loi du 26 mai 2002 et le juge le tranche dans ce cadre, tout en appliquant concurremment le droit commun des contrats.

Imaginons que l'intéressé estime que le projet de contrat en discussion lui impose des obligations déraisonnables, ou gravement attentatoires à sa vie privée.

Le droit commun des obligations, notamment quant à la phase précontractuelle, offre peu de prises à la critique du contenu du contrat en négociation.

Par contre, la règle de l'article 6 du Code civil¹⁰² permettra quant à lui au juge, une fois le contrat conclu, d'annuler les clauses contractuelles qui lui paraîtront contraires aux lois d'ordre public des 8 juillet 1976 et 26 mai 2002. Ce faisant, on rejoint l'autre base juridique de l'examen du contenu du contrat auquel procèdera le juge. Celui-ci vérifiera en effet si le contrat

⁹⁸ C.E., 29 avril 1970, *R.J.D.A.*, 1971, p. 172.

⁹⁹ C.E. n° 44.295, 1er octobre 1993, *R.A.C.E.* 1993.

¹⁰⁰ M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, t. II, 1989, p. 815.

¹⁰¹ Sur le rôle du juge et son pouvoir de condamner les parties à conclure le contrat : M. VAN RUYMBEKE, Ph. VERSAILLES, *op. cit.*, p. 133.

¹⁰² Voy., M. DUPONT, « Nullité absolue et nullité relative », in *La nullité des contrats*, P. WERY, (coord.), CUP, Bruxelles, Larcier, 2006, p. 52.

est conforme aux exigences de la loi du 26 mai 2002, notamment s'il respecte le principe de juste proportion entre les obligations de l'intéressé et l'aide qui lui est allouée (art. 11, § 1^{er}, al. 4, loi 2002),¹⁰³ et si son contenu s'appuie sur les aspirations, aptitudes, qualifications et besoins du demandeur (art. 11, § 1^{er}, al. 2, loi 2002).¹⁰⁴

Les deux fondements se rejoignent : le juge annulera les clauses qui lui paraîtront contraires à la loi, tant en raison de cette contrariété même qu'en application des articles 6 et 1134 du Code civil.

C. - Le contentieux de l'exécution du contrat

Le litige peut encore porter sur la manière dont les parties exécutent leurs engagements contractuels, auquel cas le juge statue à nouveau en appliquant tant le droit commun des contrats que la loi du 26 mai 2002.

Imaginons un CPAS qui abuse des droits qu'il tire du contrat, en imposant par exemple une application rigide de ses clauses sans tenir compte de l'évolution de la situation personnelle ou familiale de l'intéressé. Le juge sanctionnera ce comportement, tant sur la base des règles du droit commun des conventions (notamment la théorie de l'abus de droit, la violation du principe d'exécution de bonne foi des conventions), qu'en vertu des règles spécifiques de la loi du 26 mai 2002 (notamment le défaut de juste proportion entre les obligations et l'aide allouée, la non prise en compte des aspirations, aptitudes, qualifications et besoins du demandeur).

Il a été jugé en ce sens que n'est pas fondé à sanctionner le non respect par l'ayant droit de ses obligations prévues au contrat (en l'espèce le fait pour un étudiant de se présenter aux examens de fin d'année) le CPAS qui n'établit pas avoir lui-même rempli ses propres obligations légales rappelées dans le contrat (en l'espèce l'évaluation trimestrielle de la

¹⁰³ Jugé, en matière de minimex, qu'imposer au demandeur de se soumettre à un projet individualisé dont les conditions s'avèrent incompatibles avec la formation professionnelle en cours, peut engendrer des situations contraires à la dignité humaine : T.T. Bruxelles, 8 juin 2000, RG 18.297/00, cité in M. VAN RUYMBEKE, Ph. VERSAILLES, J. FIERENS, M. BODART et alii., *Le minimum de moyens d'existence et l'aide sociale à travers la jurisprudence de l'année 2000*, Recherche effectuée à la demande du Ministre de l'Intégration sociale, Bruxelles, Inbel, 2001, p. 62.

¹⁰⁴ Jugé que ne s'appuie pas sur les qualifications du demandeur (diplôme d'ingénieur industriel en biochimie) l'activité proposée par le CPAS dans le cadre d'un projet individualisé d'intégration sociale consistant, à raison de 12h30 par semaine, à livrer des repas chauds au domicile de personnes âgées : T.T. Bruxelles, 7 mai 2003, RG 35.511/02, 35.790/02, 37.416/02 et 45.880/02, cité in M. VAN RUYMBEKE, Ph. VERSAILLES, *op. cit.*, p. 126.

situation de l'étudiant prévue à l'article 15 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002).¹⁰⁵

D. - Le contentieux de la rupture du contrat

Le litige peut enfin porter sur la résiliation du contrat. Il est peu probable que la question fasse l'objet d'un contentieux spécifique,¹⁰⁶ puisque la rupture du contrat sera en pratique la conséquence d'une décision de retrait du revenu d'intégration, de sorte que le litige portera plutôt sur cette décision.

On peut néanmoins imaginer la décision d'un CPAS de réviser l'octroi du revenu d'intégration et de le maintenir sans plus l'assortir du contrat précédemment conclu. Le juge vérifiera si la suppression du contrat est ou non le mode de concrétisation du droit à l'intégration sociale le plus adapté au regard de la loi de 2002. Il pourra également, en vertu cette fois du droit commun des obligations, sanctionner les conditions éventuellement déraisonnables ou abusives dans lesquelles le CPAS aurait brutalement mis fin au contrat et le condamner à réparer les dommages qui en résulteraient pour l'intéressé, privé subitement des avantages qu'il tirait du contrat (liens sociaux, insertion dans un tissu associatif, formation en cours, etc.).

Ajoutons qu'en présence d'un demandeur contestant la suppression du contrat et sollicitant son maintien, le juge devra condamner le CPAS à conclure un nouveau contrat, puisque l'article 11 de la loi rend celui-ci obligatoire lorsque l'une des parties le demande.

E. - Un contentieux de pleine juridiction

En matière d'aide sociale *sensu latu*, les juridictions du travail exercent un pouvoir de pleine juridiction, qui les conduit à se substituer au CPAS dont elles annulent ou réforment la décision, et à statuer elles-mêmes sur le droit revendiqué.

La particularité de ce contentieux permet l'économie d'une question épineuse que connaissent les contrats conclus avec une administration, et qu'illustre notamment l'hypothèse des contrats de travail dans le secteur public. On sait que l'acte posé par l'administration dans le cadre du contrat,

¹⁰⁵ T.T. Namur, 24 mars 2006, RG 127.843, inéd.

¹⁰⁶ Hormis peut-être dans l'hypothèse d'un déménagement de l'intéressé vers une autre commune, auquel cas s'applique le régime prévu par l'article 17 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 qui dispose que le contrat prend fin, sauf accord des parties et du nouveau CPAS compétent pour le poursuivre.

notamment le congé donné pour rompre le contrat de travail, doit être motivé. Quelle sera la conséquence de l'annulation de cet acte pour défaut de motivation sur la validité du congé ? La nullité du premier affectera-t-elle la régularité du second ? Cette question, qui fait l'objet de développements doctrinaux complexes,¹⁰⁷ est ici évitée puisqu'en vertu de son pouvoir de pleine juridiction, le juge devra statuer sur le droit revendiqué, ce qui l'amènera à « entrer dans le contrat ». Le juge ne se contentera pas de réformer ou d'annuler la décision administrative du CPAS, ce qui laisserait intacte la question de l'incidence de cette réformation ou annulation sur le contrat. Il devra au contraire statuer tant sur le sort du droit à l'intégration sociale du demandeur, que sur le sort du contrat conclu.

Le contentieux du droit à l'intégration sociale est tranché par le juge en application des lois de 1976 et 2002. Le tribunal n'effectue le détour par le droit commun des contrats que pour trancher les questions incidentes nées de la conclusion, l'exécution ou la résiliation du contrat contenant le projet individualisé d'intégration sociale.

La prévalence de l'application du cadre d'ordre public des lois de 1976 et 2002 emporte une conséquence considérable, totalement étrangère au droit commun des contrats. Saisi, en matière d'aide sociale, d'un contentieux de pleine juridiction, le juge s'immiscera dans le contenu du contrat contenant le projet individualisé d'intégration sociale. Il ne se contentera pas d'en annuler les clauses contraires aux lois de 1976 et 2002, il invitera ou condamnera les parties à en aménager le contenu pour le rendre conforme aux exigences légales.¹⁰⁸

CHAPITRE 3 - LE CONTRAT DANS LE CADRE D'UNE MISE AU TRAVAIL

Le CPAS peut allouer une aide sous la forme d'une mise au travail.

Il recourt selon le cas au contrat que la pratique appelle contrat d'insertion socioprofessionnelle par lequel l'intéressé effectue des prestations déterminées soit bénévolement, soit moyennant une aide sociale

¹⁰⁷ Notamment : M. JOURDAN, « La rupture de la relation de travail des membres du personnel soumis à la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail », in J. JACQUAIN, (dir.), *Une terre de droit du travail : les services publics*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 309 ; S. GILSON, « L'absence de motivation formelle du congé, une règle en sursis ? », in *Orientations*, 2006, n° 4, p. 8.
¹⁰⁸ Sur le rôle du juge et son pouvoir de condamner les parties à conclure le contrat : voy. M. VAN RUYMBEKE, Ph. VERSAILLES, *op. cit.*, p. 133.

complémentaire, ou à un contrat de travail ordinaire régi par la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail (éventuellement dans le cadre des articles 60, § 7 et 61 de la loi du 8 juillet 1976).

SECTION 1 - LE CONTRAT D'INSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE

Le contrat d'insertion socioprofessionnelle est un contrat *sui generis*, non spécifiquement organisé par un dispositif légal. Il constitue une modalité particulière d'aide sociale *sensu stricto* par la mise au travail (art. 1^{er}, 57 et suiv., loi 1976). Il n'est pas comme tel envisagé par la loi du 26 mai 2002 parmi les formes du droit à l'intégration sociale par l'emploi telles que visées aux articles 6, § 2 et 8 de la loi du 26 mai 2002.¹⁰⁹

A l'instar du contrat contenant le projet individualisé d'intégration sociale prévu à l'article 11 de la loi du 26 mai 2002, le contrat d'insertion socioprofessionnelle ne vise pas à créer un cadre normatif nouveau, de nature conventionnelle, qui serait lui-même source de droits et d'obligations nouveaux.

Il constitue plutôt l'instrument formalisant, dans le chef de l'ayant droit, les modalités d'individualisation de l'aide sous la forme d'une mise au travail.

Le CPAS n'est pas prisonnier du contrat et conserve le pouvoir de modifier ou de mettre fin à l'octroi de l'aide sous cette modalité, s'il estime qu'une autre forme d'aide est désormais plus appropriée.

Le bénéficiaire peut quereller la décision de mettre fin à cette aide en invoquant les principes gouvernant la mission légale du CPAS. Il peut notamment contester le fait qu'il ne remplirait plus les conditions d'octroi de cette aide, ou que celle-ci aurait cessé d'être appropriée.

L'intéressé peut également invoquer les moyens propres au droit commun des obligations conventionnelles. Il peut notamment critiquer la rupture soudaine et sans indemnité du contrat, et solliciter des dommages et intérêts en réparation de l'abus commis par le CPAS dans l'exercice de son droit - inhérent à la nature d'un contrat de louage de services en vertu de l'article 1780 du Code civil - de rupture unilatérale du contrat.

¹⁰⁹ Le Tribunal du travail de Bruxelles l'a qualifié de modalité originale du contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale, et l'a soumis au régime organisé à l'époque par les articles 60, § 3, alinéa 2, de la loi organique et 6 de la loi du 7 août 1974 instituant le minimex (actuellement article 11 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale) : T.T. Bruxelles, 19 mai 2003, RG 34.405/92, cité in M. VAN RUYMBEKE, Ph. VERSAILLES, *op. cit.*, p. 100.

Si le juge considère qu'une aide sous la forme d'une mise au travail s'impose pour permettre à l'intéressé de mener une vie conforme à la dignité humaine, il condamnera le CPAS à la poursuivre, laissant au centre le soin d'en définir les modalités les plus appropriées (contrat de travail ordinaire, contrat « article 60, § 7, ou 61 », contrat d'insertion socioprofessionnelle). Cette aide sera de nature à être maintenue, tant que demeurera, sous le contrôle du juge, la nécessité d'assurer à son destinataire le droit à une aide sociale.

SECTION 2 - LE CONTRAT DE TRAVAIL

Le CPAS peut également recourir à un véritable contrat de travail, dans le cadre des articles 60, § 7, et 61 ou non de la loi du 8 juillet 1976.

La conclusion d'un contrat de travail ordinaire entraîne l'application d'un cadre juridique autonome s'imposant pleinement aux parties. Ce contrat se voit soumis à l'ensemble de la législation sociale,¹¹⁰ notamment la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération, la loi du 16 mars 1971 sur le travail, les dispositions de la loi-programme du 22 décembre 1989 relatives au travail à temps partiel, la convention collective de travail n° 43 conclue au sein du Conseil National du Travail relative au revenu minimum mensuel moyen garanti.¹¹¹

§ 1 - L'acte administratif unilatéral posé dans l'exercice de sa mission légale

Si le CPAS constate que n'est plus remplie l'une des conditions d'octroi de l'aide sociale *sensu stricto* sous la forme d'un contrat « article 60, § 7 ou 61 », ou du droit à l'intégration sociale sous la forme d'un contrat de travail, il prend une décision qui retire ou révisé le droit de l'intéressé.

Cet acte administratif est susceptible d'un recours devant les juridictions du travail. Dans le cas d'une mise au travail par l'emploi, le juge vérifiera notamment si la rupture du contrat est conforme aux dispositions de l'article 8 de la loi du 26 mai 2002 qui énonce que le droit à l'emploi lié à

¹¹⁰ Les travaux préparatoires de la loi du 26 mai 2002 soulignent la nécessité du « strict respect » de ces législations : Exposé des motifs, p. 15 et 17.

¹¹¹ Le respect du droit du travail n'est pas sans conséquence : voir Ph. VERSAILLES, « Le droit à l'intégration sociale au travers de la jurisprudence récente », in M. DUMONT, (dir.), *Actualités de la sécurité sociale, évolution législative et jurisprudentielle*, CUP, Bruxelles, Larcier, 2004, p. 110.

un contrat de travail reste maintenu tant que l'intéressé n'est pas admis au bénéfice d'une allocation sociale d'un montant au moins égal au revenu d'intégration auquel il pourrait prétendre en fonction de sa catégorie.¹¹²

Mais la décision administrative modifiant ou mettant fin à l'aide n'a aucune incidence sur la poursuite du contrat de travail lui-même, dont le régime juridique est autonome. Le contrat de travail se poursuivra donc nonobstant le retrait du droit à l'intégration sociale.

§ 2 - L'acte posé comme co-contractant

Par contre, en sa qualité d'employeur, le CPAS ne peut mettre unilatéralement fin au contrat de travail sans respecter les règles propres du droit du travail. La rupture du contrat de travail ne peut survenir que dans les hypothèses générales du droit commun ou les hypothèses particulières du droit des contrats de travail.¹¹³

Imaginons un CPAS qui décide d'accorder le droit à l'intégration sociale sous la forme d'un contrat de travail conclu conformément à l'article 60, § 7 de la loi du 8 juillet 1976. Constatant ensuite qu'une des conditions d'octroi du droit à l'intégration sociale n'est plus remplie, il prend une décision de retrait du droit à l'intégration sociale et adresse une lettre de congé mettant fin au contrat de travail.¹¹⁴

Le juge distinguera deux volets, la légalité de la décision de retrait du droit à l'intégration sociale d'une part, la régularité de l'acte de rupture du

¹¹² Voy. également l'article 36, § 1^{er} de la loi de 2002 : « une subvention est due au centre lorsqu'il agit en qualité d'employeur en application de l'article 60, § 7, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale. Lorsque la personne est engagée à temps plein la subvention est égale au montant du revenu d'intégration fixé à l'article 14, § 1^{er}, 4^o, de la présente loi. La subvention reste due au centre jusqu'au terme du contrat de travail, même si la situation familiale ou financière du travailleur concerné se modifie pendant la durée du contrat de travail ou s'il s'établit dans une autre commune ».

¹¹³ Il en est particulièrement ainsi en cas de contrat de travail à durée indéterminée. Le CPAS employeur qui y mettrait unilatéralement fin au motif que l'intéressé viendrait à ne plus remplir l'une des conditions générales d'octroi du droit à l'intégration sociale, commettrait un licenciement abusif, sanctionné par le paiement de l'indemnité prévue à l'article 63 de la loi relative aux contrats de travail du 3 juillet 1978. En effet, un tel licenciement ne se justifierait ni par référence à la conduite ou l'aptitude de l'ouvrier, ni en regard des nécessités de l'entreprise.

¹¹⁴ Pour une hypothèse similaire, voy. : T.T. Bruxelles, 5 juin 2003, R.G. n°49.441/03, cité in Ph. VERSAILLES, « Le droit à l'intégration sociale au travers de la jurisprudence récente », in M. DUMONT, (dir.), *Actualités de la sécurité sociale, évolution législative et jurisprudentielle*, CUP, Bruxelles, Larcier, 2004, p. 111.

contrat de travail posé par ce même CPAS en sa qualité d'employeur d'autre part.

S'agissant de la décision de retrait du droit à l'intégration sociale, le tribunal vérifiera si les conditions d'octroi du droit à l'intégration sociale sous la forme d'un contrat de travail « article 60, § 7 » restent ou non maintenues. Dans l'affirmative, il pourra condamner le CPAS à poursuivre l'octroi du droit à l'intégration sociale sous cette forme.

Ce faisant, le juge condamnera certes le CPAS à conclure un contrat. Mais en réalité, se substituant au CPAS dont il a réformé la décision, il doit statuer lui-même sur le droit revendiqué (l'octroi du droit à l'intégration sociale), y compris quant à sa forme de concrétisation (le droit à l'intégration sociale « par l'emploi lié à un contrat de travail réalisé selon les dispositions de l'article 60, § 7 »).

La jurisprudence du Conseil d'État enseigne à propos de l'article 60, § 7 que l'engagement éventuel par le CPAS constitue un des moyens par lesquels ce centre peut assurer sa mission d'aide sociale. Il appartient à celui-ci d'apprécier s'il y a lieu d'accorder au demandeur cette forme d'aide. En cas de recours, il appartient à la chambre de recours (actuellement les juridictions du travail), non seulement de contrôler l'appréciation qui a été faite par le CPAS de l'aide qui doit être apportée au demandeur, mais, en outre, d'apprécier elle-même sous quelle forme l'aide doit être apportée. La chambre de recours doit toutefois à cette occasion tenir compte des possibilités dont le CPAS dispose pour accorder l'aide visée à l'article 60, § 7.¹¹⁵

S'agissant par contre de l'acte de licenciement, le tribunal vérifiera la régularité et les conséquences du congé à la lumière de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail. Il accordera les indemnités visées par celle-ci, mais constatera¹¹⁶ que les cours et tribunaux n'ont pas le pouvoir d'ordonner la poursuite ou la reprise de relations de travail auxquelles une partie a mis fin - même de façon irrégulière - en exerçant le pouvoir de résiliation unilatérale qui lui est reconnu, de sorte que la rupture abusive d'un contrat de louage de services ne pourra donner lieu qu'à des dommages et intérêts.

¹¹⁵ C.E., n° 28.010, 27 mai 1987, *R.A.C.E.*, 1987 ; C.E., n° 38.704, 10 février 1992, *T. gem.* (abrégé), 1992, p. 236. Dans le même sens : C.E., n° 21.588, 25 novembre 1981 et C.E., n° 23.965, 10 février 1984.

¹¹⁶ T.T. Bruxelles, (réf.), 2 avril 2002, *Chron.dr.soc.*, 2003, p. 46.

CHAPITRE 4 - LE CONTRAT DANS LE CADRE D'UNE MISE A DISPOSITION D'UN LOGEMENT

Le CPAS peut allouer une aide sous la forme d'une mise à disposition d'un logement. Il lui appartient, dans le cadre de sa mission d'aide sociale prévue par l'article 1^{er} de la loi organique du 8 juillet 1976, d'assurer le droit au logement des personnes en situation de besoin.¹¹⁷

Parmi les modalités possibles, il peut recourir au contrat que la pratique appelle convention d'hébergement précaire, ou au bail de résidence principale régi par la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer.

SECTION 1 - LE CONTRAT D'HEBERGEMENT PRÉCAIRE

Le contrat d'hébergement précaire, sous les différentes formes que la pratique connaît, est une convention *sui generis* qui appréhende la mise à disposition du logement comme un outil de travail social. Afin d'apporter l'aide la plus appropriée, le CPAS décide d'héberger l'intéressé en maison d'accueil ou en logement supervisé, où il bénéficie d'un accompagnement administratif, d'une médiation de dettes ou d'une guidance psychosociale.¹¹⁸

Cette mise à disposition d'un logement est formalisée dans une convention qui en définit les paramètres essentiels. Outre la durée de l'occupation et le coût de l'hébergement, la convention prévoit le cas échéant des clauses de résiliation particulières sanctionnant le non-respect des aides et guidances

¹¹⁷ Le droit au logement décent constitue un élément essentiel du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine : Civ. Arlon, 7 juin 1994, *R.G.D.C.*, 1995, p. 251 ; C.T. Liège, 13 février 1996, *Chron. dr.soc.*, 1996, p. 258 ; T.T. Eupen, 5 octobre 2000, *RG* 328/99, cité in Ph. Versailles, *Aide sociale/Minimex*, in *Sécurité sociale : commentaires - partie III, Livre I, titre I, Introduction, titre II, coll. Guide social permanent*, 1999 à 2004.

Par un arrêt de principe, le Conseil d'Etat enseigne que les CPAS ont l'obligation d'assurer, d'une manière ou d'une autre, le logement des personnes qui sont sans ressources : C.E., 8 mai 1981, *R.A.C.E.*, 1981, p. 656.

Analysant cet arrêt, H. FUNCK écrit : « le CPAS a l'obligation d'assurer, d'une manière ou d'une autre, le logement des personnes qui sont sans ressources, que ce soit en fournissant lui-même un logement dans son parc immobilier ou en effectuant les démarches à cette fin » : H. FUNCK, « Le droit à l'aide sociale dans la Constitution : quelle incidence sur le droit à l'aide sociale ? », *Dr. comm.*, 1996/4-5, p. 286.

¹¹⁸ Le CPAS est chargé, à l'instar de la Région et des autres autorités publiques visées par le Code, de mettre en œuvre le droit à un logement décent en tant que lieu de vie, d'émancipation et d'épanouissement des individus et des familles (art. 2 Code wallon du logement du 29 octobre 1998).

mises en place. Le maintien dans le logement se voit soumis à des conditions spécifiques à la qualité particulière de l'occupant ainsi qu'aux services particuliers dont il bénéficie dans le cadre contractuel.

La jurisprudence¹¹⁹ a déjà considéré qu'échappe au champ d'application de la loi du 20 février 1991 le contrat qui prévoit des services qu'il n'est pas d'usage de trouver dans un contrat de bail classique et qui s'avèrent en réalité principaux et non accessoires par rapport à la mise à disposition du seul logement (soins courants familiaux et ménagers, aide particulière en ce qui concerne les soins infirmiers, paramédicaux, médicaux et pharmaceutiques). Exclu du champ d'application de la loi du 20 février 1991, ce bail est régi par le droit commun des baux d'immeubles, à l'instar des baux de résidence secondaire ou de garage.¹²⁰

La décision que prend le CPAS, dans l'exercice de sa mission légale, d'assurer le logement d'une personne sans-abri dans une maison d'accueil, constitue une forme d'aide sociale.¹²¹ Le centre ne recourt à un contrat que pour formaliser les modalités de son intervention. Il conserve entier son *imperium*, qui lui permet en tout temps de modifier ou mettre fin à l'aide.

Le bénéficiaire d'une aide sociale sous la forme d'une mise à disposition d'un logement peut quereller cette décision au regard des missions légales du CPAS. Il peut notamment estimer que les modalités de son hébergement ne lui permettent pas de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Il peut également invoquer les moyens propres au droit commun des obligations conventionnelles. Il peut notamment dénoncer l'exercice abusif par le CPAS de certaines clauses contractuelles, ou critiquer la rupture du contrat par le CPAS et l'expulsion qui en résulte.

Si le juge considère qu'une aide sous la forme d'une mise à disposition d'un logement s'impose pour permettre à l'intéressé de mener une vie conforme à la dignité humaine, il condamnera le CPAS à la poursuivre, laissant au CPAS le soin d'en définir les modalités les plus appropriées

¹¹⁹ Civ. Tournai, 20 février 1991, *R.G.D.C.*, 1991/6, p. 662.

¹²⁰ *Contra* : il a été jugé que la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer peut trouver à s'appliquer lorsque le bailleur ne met pas seulement un logement à disposition mais offre également des services. Il s'agit d'un bail et non d'un contrat *sui generis* : J.P. ANVERS (2), 17 octobre 1996, *J.J.P.*, 1997, p. 325, note.

¹²¹ Jugé que le refus du CPAS de poursuivre l'octroi de son intervention sous cette forme est une contestation plus large qu'un litige relatif à un louage d'immeuble, mais porte sur les modalités de l'aide sociale au sens de la loi organique des CPAS de 1976 : Civ. Nivelles, 27 septembre 1994, *R.G.D.C.*, 1995, p. 252.

(bail de résidence principale, contrat d'hébergement précaire, maison d'accueil, soutien à l'acquisition de la propriété immobilière). Cette aide sera de nature à être maintenue, tant que demeurera, sous le contrôle du juge, la nécessité d'assurer à son destinataire le droit à une aide sociale.¹²²

SECTION 2 - LE BAIL DE RESIDENCE PRINCIPALE

Le CPAS peut décider d'agir comme bailleur et donner en location un logement, moyennant la conclusion d'un bail de résidence principale. L'ensemble du régime impératif de la loi du 20 février 1991 trouve alors à s'appliquer et le CPAS ne peut mettre fin au bail en dehors des hypothèses limitativement prévues par celle-ci.

§ 1 - L'acte administratif unilatéral posé dans l'exercice de sa mission légale

Le CPAS peut, dans le cadre de ses missions légales, décider de mettre fin à l'aide sociale sous la forme d'une mise à disposition d'un logement donné à bail de résidence principale, ou décider de modifier les modalités d'octroi de son intervention. Mais cette décision administrative est sans incidence sur la poursuite du contrat de bail portant sur la résidence principale du preneur, dont le régime juridique est autonome et auquel il ne peut être mis fin qu'en respectant les dispositions légales *ad hoc*.

S'agissant de la décision du CPAS qui refuse de conclure ou de poursuivre un tel contrat, le juge exerce un contrôle de légalité interne et externe, qui l'amène à sanctionner le refus irrégulier de cette forme d'aide ou le refus irrégulier de poursuite de celle-ci.

Le juge ne peut cependant condamner le CPAS à poursuivre ou renouveler le contrat de bail. A l'inverse du contrat de travail dont la conclusion est considérée par la loi du 26 mai 2002 comme une modalité de concrétisation du droit subjectif à l'intégration sociale, et qui semble de la sorte pouvoir être imposée aux parties, la conclusion d'un bail est une décision qui relève du seul pouvoir d'appréciation du CPAS.

¹²² Le Tribunal du travail de Nivelles note que lorsqu'un CPAS met un logement à disposition, il peut être admis qu'il s'agit d'une forme d'aide sociale et non une convention de bail : en effet « cette mise à disposition est accordée tant que la personne concernée rentre dans les conditions pour bénéficier de l'aide sociale, c'est-à-dire tant qu'elle dispose de faibles ressources. Compte tenu de sa mission, le CPAS doit pouvoir mettre fin à cette aide si la condition de ressources n'existe plus, de façon à pouvoir mettre ce logement à la disposition d'autres personnes. Une telle cessation n'est pas possible dans le cadre d'un contrat de bail, qui est en principe d'une durée fixe » : T.T. Nivelles, sect. Nivelles, 23 avril 2002, RG 640/N/2000, 1541/N/2000 et s.

Le tribunal condamnera le CPAS à poursuivre l'octroi d'une aide sociale sous la forme d'une mise à disposition d'un logement, laissant au CPAS le soin d'en définir les modalités les plus appropriées.

§ 2 - L'acte posé comme co-contractant

S'agissant par contre de la rupture du bail, le juge en appréciera la régularité aux yeux des dispositions impératives de la loi du 20 février 1991 et y réservera les sanctions que celle-ci prévoit.¹²³

EN GUISE DE CONCLUSION

Le recours au contrat comme outil de réalisation d'un service public aussi fondamental que l'aide sociale censée garantir la dignité humaine, pose des questions essentielles. C'est la définition même de la relation entre l'autorité administrative et l'assuré social qui est revisitée et, à travers elle, la relation entre l'Etat et ses citoyens.

On a vu que lorsqu'il utilise des contrats régis par des lois particulières (le contrat de travail, le bail de résidence principale), le sort de ces contrats échappe au CPAS, quelles que soient les décisions qu'il prend quant au maintien du droit à l'aide sociale.

Par contre, le centre peut recourir à d'autres contrats qui ne visent pas à créer des droits et obligations nouveaux, mais à formaliser dans un *instrumentum* lisible, cohérent et pédagogique, et auquel chacun formellement adhère, les droits et obligations dont la source réside non dans ce contrat mais dans la loi.

Telle est la portée essentielle du contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale, du contrat d'insertion socioprofessionnelle ou de la convention d'hébergement précaire. Ces contrats visent à individualiser pour chaque ayant droit les modalités de la mise en œuvre de l'aide accordée en application d'une loi d'ordre public.

L'examen du contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale, entendu comme condition d'octroi ou de maintien du revenu d'intégration

visé par la loi du 26 mai 2002, a posé la question de l'articulation entre ces deux cadres juridiques. On a vu que l'ayant droit peut quereller tant la décision administrative que prend le CPAS relativement au principe et au contenu du contrat à conclure, que les actes que le centre pose en sa qualité de contractant.

Les deux contentieux, soumis aux juridictions du travail, se nourriront tant des règles sanctionnant l'exercice de la mission légale poursuivie par une autorité administrative, que des règles du droit commun des obligations. En ce sens, l'intéressé puise dans ce droit commun des garanties nouvelles, avec lesquelles le CPAS devra composer dans l'exercice de sa mission légale. C'est sans doute là, sur le plan juridique, l'apport essentiel du recours au contrat comme outil de mise en œuvre de l'aide sociale.

¹²³ Pour une illustration : voy. T.T. Ypres, 5 mai 2000, RG 23.554, cité in M. VAN RUYMBEKE, PH. VERSAILLES, J. FIERENS, M. BODART et alii., *Le minimum de moyens d'existence et l'aide sociale à travers la jurisprudence de l'année 2000*, Recherche effectuée à la demande du Ministre de l'Intégration sociale, Bruxelles, Inbel, 2001, p. 314.